



Félag háskólamenntaðra
starfsmanna Stjórnarráðsins

Alþingi
utanríkismálanefnd
Alþingi við Austurvöll
101 Reykjavík

Reykjavík, 14. maí 2015

Efni: Svar við rafbréfi frá 6. maí sl. vegna 597. máls á 144. löggjþ. (skipun ráðuneytisstjóra og sendiherra).

Félag háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins þakkar nefndinni fyrir að veita félaginu tækifæri til að gefa umsögn um téð mál en telur sér ekki fært, vegna skamms tímafrests, að gefa umsögn um málið.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in blue ink, reading 'Ragnheiður Bóasdóttir'.

Ragnheiður Bóasdóttir
formaður FHSS



Alþingi
Nefndasvið
við Austurvöll
150 REYKJAVÍK

UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Rauðarárstígur 25, 105 Reykjavík
Sími: 545 9900, bréfasími: 562 2373
postur@utn.stjr.is, www.utn.stjr.is

Reykjavík, 27. maí 2015
Tilvísun: UTN15050033/03.G.002
HeH/--

Ráðuneytið sendir nefndasviði Alþingis hér með umsögn sína um 597. mál á þskj. 1037, frumvarp til laga um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands nr. 39/1971, með síðari breytingum.

F.h.r.

Umsögn

utanríkisráðuneytis um frumvarp til laga um breytingu á utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, með síðari breytingum (skipun ráðuneytisstjóra og sendiherra).

Ráðuneytinu hefur borist ofangreint frumvarp til umsagnar frá utanríkismálanefnd Alþingis. Umsögn ráðuneytisins fer hér á eftir.

Með frumvarpinu er lagt til að 2. málsl. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands falli brott. Þetta ákvæði laganna um utanríkisþjónustuna lögfestir undanþágu frá meginreglu laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (starfsmannalaga) um að auglýsa skuli öll laus störf hjá ríkinu, sbr. 7. gr. þeirra laga. Ákvæðið var tekið upp í lögin um utanríkisþjónustuna með lögum nr. 83/1997 sem tóku gildi 6. júní 1997. Undanþágan nær aðeins til ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytis og sendiherra, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna um utanríkisþjónustuna. Ákvæði 7. gr. starfsmannalaga um auglýsingaskyldu gildir um önnur laus störf í utanríkisþjónustunni.

Mönnun utanríkisþjónustunnar lýtur sömu lögmálum og mönnun annarra vinnustaða. Markmiðið hvers vinnustaðar í þeim efnum er að hafa í sínum röðum starfsmenn sem efla starfsemina svo vinnustaðurinn standi undir þeim kröfum sem til hans eru gerðar. Starfsmenn utanríkisþjónustunnar eru flutningsskyldir samkvæmt lögnum um utanríkisþjónustuna og gerir það hana frábrugðna öðrum vinnustöðum, bæði í því að flutningar starfsmanna hafa stöðug áhrif á mönnun hennar og að fastráðnir starfsmenn geta öðlast framgang innan hennar á starfsferlinum, eins og lesa má úr lögnum um utanríkisþjónustuna. Við mat á framgangi starfsmanna er mikilvægt að horfa til þátta er lúta að hlutverki utanríkisþjónustunnar og þeim verkefnum sem framundan eru hverju sinni til að tryggja að mönnun hennar á hverjum tíma sé með þeim hætti að utanríkisþjónustan standi undir hlutverki sínu.

Flestir starfsmenn utanríkisþjónustunnar gera starf þar að ævistarfi. Margir starfsmenn utanríkisþjónustunnar hafa hafið starfsferil sinn þar þegar að loknu námi og sumir hafa gengið til liðs við hana að loknu starfi annars staðar sem hefur þá staðið mislengi eftir atvikum. Innan utanríkisþjónustunnar er framgangskerfi byggt á lögnum. Flutningsskyldan gerir það að verkum að framgangur starfsmanna hennar er ólíkur því sem gerist í öðrum opinberum stofnunum. Flutningsskyldan og framgangskerfið fela í sér að starfsmaður er ýmist við störf á aðalskrifstofu ráðuneytisins eða í sendiskrifstofum erlendis og gegnir þar mismunandi stöðum og störfum frá einum tíma á starfsævinni til annars.

Fjölgun í utanríkisþjónustunni á sér stað með því að laus störf eru auglýst samkvæmt gildandi reglum og starfsmenn eru ráðnir til starfa í samræmi við niðurstöðu ráðningarferlis. Almennt er þá ráðið til starfa fólk sem hefur nýlega hafið eða er að hefja starfsferil sinn að loknu námi, eins og að framan er lýst. Þjálfun til framtíðarstarfa í utanríkisþjónustunni byggist m.a. á þessum fyrstu árum í starfi og fólk getur vænst framgangs með tímanum, þótt hann kunni að verða mismikill og mishraður. Framgangur til að gegna embætti sendiherra getur t.d. komið til þegar starfsmaður í sendiherrastöðu hefur töku eftirlauna og reyndur diplómat er skipaður í sendiherrastöðu í staðinn. Þegar sú staða er uppi, telst embætti sendiherra ekki laust í skilningi laga og reglna þannig að skylda til auglýsingar vakni. Þá er rétt að nefna að starfsmaður sem kemur til álita að hljóti framgang í embætti sendiherra hefur þegar sótt um laust auglýst starf, þ.e. við upphaf starfsferils síns. Það hefur því þegar verið lagt mat á færni

og hæfni starfsmanns í ráðningarferli sem fram fór á þeim tíma er hann var ráðinn. Þetta mat þarf ekki að endurtaka vegna ákvörðunar um framgang þótt vissulega sé lagt mat á hvernig einstakir starfsmenn eru í stakk búnir til að takast á við ný verkefni sem stjórnendur í ráðuneytinu eða sendiskrifstofum.

Að jafnaði er ekki sótt út fyrir utanríkisþjónustuna þegar kemur að skipun í sendiherrastöðu og það hefur aldrei verið gert vegna skipunar í embætti ráðuneytisstjóra. Stærsti hluti sendiherraefna kemur úr röðum reynslumeiri starfsmanna utanríkisþjónustunnar, enda hafa þeir byggt upp staðgóða þekkingu á sviði alþjóðasamskipta og stjórnmála, starfi alþjóðastofnana og milliríkjaviðskipta á löngum tíma. Sambærilega þekkingu og reynslu er einnig unnt að öðlast í öðrum störfum til gagns fyrir starfseminu og ber að meta hana eins og aðra þekkingu og reynslu. Sendiherraefni utan raða utanríkisþjónustunnar, t.d. úr stjórnmálum, viðskipta- og menningarlífi, búa yfir mikilli reynslu af sambærilegum störfum, hafa ríka þekkingu á alþjóðamálum og eru góð viðbót við mannauð ráðuneytisins.

Skipun sendiherra og ráðuneytisstjóra fer eftir starfsmannalögum og lögum um utanríkisþjónustuna. Hinar formlegu kröfur fyrir embættisgengi eru tilgreindar í 6. gr. starfsmannalaga og eru hinar sömu og eiga við um embættismenn almennt, svo sem skilyrði er snúa að aldri, ríkisborgararétti, fjárforræði, o.fl. Til viðbótar lögformlegum skilyrðum er litið svo á að veitingarvaldshafi hafi nokkuð svigrúm til að afmarka nánar þá eiginleika og hæfni sem sóst er eftir við skipun í embætti.

Það er hlutverk utanríkisþjónustunnar að gæta hagsmuna Íslands, hvort sem það er í samskiptum íslenskra stjórnvalda við stjórnvöld annarra ríkja í tvíhliða eða marghliða samskiptum eða með hagsmunagæslu fyrir íslensk fyrirtæki og einstaklinga. Hagsmunagæslan beinist að mismunandi þáttum – m.a. pólitískum málum, viðskiptatengdum þáttum, menningarmálum og aðstoð við Íslendinga erlendis. Mannauður utanríkisþjónustunnar er lykillinn að því að þessi hagsmunagæsla takist vel og beri árangur.

Við skipun sendiherra í utanríkisþjónustuna er almennt lagt til grundvallar að sendiherraefni þurfi að búa yfir staðgóðri þekkingu á sviði alþjóðasamskipta og –stjórnmála, starfi alþjóðastofnana og milliríkjaviðskipta. Þá þurfa þau að búa yfir mikilli samskiptahæfni og góðri tungumálakunnáttu og hafa hæfileika til að koma fram fyrir hönd Íslands á æðsta stigi og við ýmis tilefni en jafnframt að búa yfir getu og vilja til að ganga í öll verk stór sem smá, enda íslenskar sendiskrifstofur flestar afskaplega smáar í sniðum. Íslenskur sendiherra þarf þannig að vera tilbúinn til að koma fram fyrir hönd landsins meðal erlendra þjóðhöfðingja, ráðherra, þingmanna, háttsettra embættismanna, framámanna í viðskiptum, listum, íþróttum og svo mætti lengi telja. Þessi sami sendiherra þarf síðan að vera tilbúinn til að ganga í öll verk á lítilli sendiskrifstofu, aðstoða Íslendinga í ýmis konar vanda á öllum tímum sólarhringsins í öllum heimshornum. Sendiherra verður að hafa sterk og góð tengsl við samfélagið hér heima á Íslandi enda er hann eða hún fulltrúi Íslands og Íslendinga í gistiríkinu. Sendiherra verður jafnframt að hafa góð tengsl í gistiríki og/eða hjá viðkomandi alþjóðastofnun og samstarfslöndum, eða forsendur á grundvelli fyrri starfa til að byggja slík tengsl hratt og vel upp á nýjum stað.

Þekking og reynsla á starfssviði utanríkisþjónustunnar er eins og rauður þráður í framangreindri upptalningu. Þessa þekkingu og reynslu er eðli málsins samkvæmt helst að finna hjá þeim sem hafa helgað sig utanríkismálum um lengri tíma. Í utanríkisþjónustu Íslands, líkt og hjá utanríkisþjónustum þeirra ríkja sem við berum okkur helst saman við, er því algengast að sendiherraefni komi úr röðum reynslumeiri starfsmanna utanríkisþjónustunnar sjálfrar. Stærsti hluti sendiherraefna kemur úr þeirra röðum og býr ráðuneytið yfir viðtækri þekkingu á menntun þeirra, reynslu og hæfni til starfa. Ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins hefur ávallt komið úr röðum þeirra.

Utanríkisþjónustan hefur einnig góða reynslu af því að leita út fyrir raðir utanríkisþjónustunnar eftir sendiherraefnum sem búa yfir sambærilegri þekkingu og reynslu á alþjóðamálum. Líkt og öðrum vinnustöðum kemur það utanríkisþjónustunni að gagni að vera ekki lokað kerfi og meta ber reynslu og þekkingu annars staðar frá á móti þeirri þekkingu og reynslu sem fólk öðlast af störfum innan hennar. Sem dæmi má nefna reynslumikla og öfluga embættismenn annars staðar að úr stjórnkerfinu, fyrrverandi ráðherra og þingmenn og öflugt fólk úr viðskipta- og menningarlífi.

Til upplýsinga vill ráðuneytið nefna að síðustu áratugi hafa um það bil 20% starfandi sendiherra ekki gegnt lægri stöðu í sendiskrifstofu áður en þeir voru skipaðir sendiherrar. Á síðustu tveimur áratugum var þetta hlutfall lægst 10% árið 1995 og hæst 32% árin 2005 og 2007. Sá sendiherra sem í dag hefur elstu sendiherraskipunina og er enn við störf var skipaður árið 1988. Frá þeim tíma til dagsins í dag, sem spannar 27 ár, hafa 60 sendiherrar verið skipaðir. Tveir þriðju hlutar af þeim hópi, eða 42 sendiherrar, áttu að baki störf í utanríkisþjónustunni áður en þeir tóku skipun sem sendiherrar. Úr þessum hópi hafa 10 sendiherrar látið af störfum í utanríkisþjónustunni. Um 1/3 hluti, eða 18 sendiherrar, bjuggu yfir starfsreynslu utan utanríkisþjónustunnar þegar þeir voru skipaðir. Af þessum hópi hafa 13 sendiherrar látið af störfum. Starfstími þeirra var mislangur, frá 3 árum að tæpum 20 árum. Að meðaltali gegndi hver þeirra störfum sem sendiherra í 7,4 ár eða sem nemur einum og hálfum skipunartíma embættismanna samkvæmt starfsmannalögum. Af þessum 60 manna hópi hafa alls 23 sendiherrar látið af störfum.

Í tíð eldri starfsmannalaga, nr. 38/1954, var í gildi almenn undanþága frá auglýsingu allra lausra starfa í utanríkisþjónustunni. Þrátt fyrir framangreinda undanþágu hóf ráðuneytið þegar á seinni hluta 9. áratugarins að auglýsa laus störf í utanríkisþjónustunni. Hún var afnumin samhliða gildistöku nügildandi starfsmannalaga 1. júlí 1996 og varð auglýsing lausra starfa þá lagaskylda. Um ári síðar ákvað Alþingi að koma aftur á fyrri skipan varðandi einn flokk embættismanna utanríkisþjónustunnar og voru embætti ráðuneytisstjóra og sendiherra þá undanþegin auglýsingaskyldu 7. gr. starfsmannalaganna. Fyrir því standa rök sem rakin hafa verið í umsögn þessari. Utanríkisráðuneytið fær ekki séð að þau sjónarmið sem færð eru fram til rökstuðnings fyrir breytingu á lögnum um utanríkisþjónustuna í greinargerð með frumvarpinu kalli á breytingar á því og telur að sjónarmiðin séu vel tryggð með óbreyttum lögum um utanríkisþjónustuna. Með vísan til þess sem fram kemur í umsögn þessari og vegna flutningsskyldunnar, framgangskerfisins og hlutverks utanríkisþjónustunnar í hagsmunagæslu fyrir Ísland, telur utanríkisráðuneytið nauðsynlegt að hin lögbundna undanþága frá auglýsingaskyldu vegna framangreindra embætta verði áfram í gildi.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að skipunarvald sendiherra og ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytisins sé pólitískt og í höndum utanríkisráðherra hverju sinni.

Samkvæmt 5. gr. starfsmannalaga fer það eftir ákvæðum laga hvaða stjórnvald skipar í starf. Í 9. gr. laganna um utanríkisþjónustuna segir að ráðherra skipi til 5 ára í senn þá starfsmenn sem taldir eru í 1. og 2. flokki 8. gr., þ.e. ráðuneytisstjóra, sendiherra, skrifstofustjóra, sendifulltrúa og aðalræðismenn. Af þessu má ráða að skipunarvald ráðherra er lögbundið og getur vald hans til að skipa sendiherra og ráðuneytisstjóra því vart talist pólitískt. Þar sem þessi embætti eru undanþegin auglýsingaskyldu er afar mikilvægt að við val á nýjum sendiherrum og ráðuneytisstjóra sé lagt til grundvallar að einstaklingar sem til álita komi í embættin búi yfir þekkingu á sviði alþjóðasamskipta og –stjórn mála, starfi alþjóðastofnana og milliríkjavíðskipta. Eins og rakið er í umsögn þessari er það gert við skipanir sendiherra og ráðuneytisstjóra.

Þá segir í greinargerðinni að þeir sem starfað hafa í utanríkisþjónustunni um árabíl búi almennt þegar yfir hæfni og reynslu sem nauðsynleg er til að sinna störfum sendiherra og ráðuneytisstjóra. Um tilflutning slíkra aðila án auglýsingaskyldu muni með breytingunni gilda

almennar reglur um tilflutning milli embætta hjá hinu opinbera líkt og hjá öðrum ráðuneytum, sbr. 36. gr. starfsmannalaga. Ráðuneytið telur að ákvæðið gildi allt að einu um flutning milli embætta í utanríkisþjónustunni óháð þeirri breytingu sem lögð er til með frumvarpinu. Á grundvelli þess er unnt að skipa starfsmann utanríkisþjónustunnar í embætti sendiherra annað hvort með því að flytja hann úr einu embætti í annað skv. 36. gr. starfsmannalaga hafi hann þegar fengið skipun í embætti eða, hafi hann ekki þegar slíka skipun, með því að gefa út skipunarbréf til hans til að vera sendiherra í utanríkisþjónustunni.